



L'Europe
locale & régionale

Qualité de l'air

Une politique visant la pollution à sa source est
nécessaire d'urgence !

Position du CCRE sur la révision de la politique européenne relative à la
qualité de l'air

Bruxelles, le 24 mai 2013

*Conseil des Communes et Régions d'Europe
Inscrit au registre des représentants d'intérêts
Numéro d'inscription : 81142561702-61*

Résumé

En 2013, la Commission européenne présentera sa proposition de révision de la politique européenne relative à la qualité de l'air, à l'occasion de « l'Année européenne de l'air ». Une politique de protection de l'air efficace est cruciale pour améliorer la santé des citoyens et la qualité de l'environnement dans l'Union européenne. Comme le démontre le rapport de l'Agence environnementale européenne (AEE) publié en 2012 et intitulé « Qualité de l'air en Europe »¹, la pollution de l'air demeure une menace importante pour la santé publique et les écosystèmes, et les valeurs limites fixées par l'UE ne seront pas respectées dans plusieurs Etats membres. Selon le rapport de l'AEE, la pollution de l'air en Europe cause un demi-million de décès prématurés par an, en plus des autres conséquences sévères pour la santé, telles que les maladies respiratoires.

Les autorités locales et régionales jouent un rôle important dans la mise en œuvre de la législation européenne relative à l'air et considèrent qu'offrir un environnement sain à leurs citoyens est de la plus haute importance. Une part importante des problèmes liés à la pollution de l'air se concentre dans les villes, là où la densité de population est la plus haute. Les autorités locales et régionales se sentent responsables et veulent agir. Beaucoup d'efforts sont déjà faits, par exemple en matière de planification urbaine et territoriale, y compris de mobilité urbaine et de permis de construction.

Toutefois, les autorités locales et régionales rencontrent maints obstacles dans leurs efforts pour respecter les normes européennes. En effet, leur capacité à influencer la qualité de l'air est limitée, du fait de concentrations ambiantes qui sont au-delà de leur champ d'influence, de moyens et d'instruments limités et, dans de nombreux cas, d'une marge de manœuvre politique limitée. En plus des problèmes sanitaires, le risque constant de non-respect de la législation pourrait avoir des conséquences sérieuses pour le développement local, par exemple les nouveaux chantiers de construction ne réussissant pas à passer les tests relatifs à la qualité de l'air.

Une politique européenne et nationale ambitieuse traitant la pollution de l'air à sa source est nécessaire d'urgence, ainsi qu'une coordination améliorée entre les différents niveaux décisionnels mettant en œuvre la législation sur la protection de l'air.

Dans cette perspective, le CCRE se félicite que la révision de la politique européenne relative à la protection de l'air se base sur les objectifs et principes définis dans la « Feuille de route pour une Europe plus efficace dans l'utilisation des ressources »² adoptée en 2011, ainsi que dans sa proposition de « Programme d'action général de l'Union pour l'environnement »³, publiée en 2012. Ces deux documents insistent sur le fait que les principes du « pollueur-payeur » et de rectification de la pollution à sa source doivent être au cœur des futures politiques environnementales de l'UE.

Dans sa prise de position, le CCRE souhaiterait partager ses propositions pour la révision de la politique européenne de l'air afin qu'elle soutienne mieux les actions prises au niveau local et régional. En particulier, le CCRE souhaiterait faire quatre propositions concrètes pour améliorer l'efficacité de la Stratégie thématique révisée et des politiques qui y sont associées :

- 1. Assurer une véritable approche multiniveaux afin d'améliorer la coordination entre les différents niveaux de gouvernement mettant en œuvre la législation.**
- 2. Fixer des objectifs ambitieux et réalistes à la fois, avec un lien fort en politiques relatives aux immissions⁴ et politiques visant les émissions**
- 3. Renforcer les synergies avec les autres politiques qui ont un lien avec l'air afin de permettre une approche intégrée.**
- 4. Améliorer la mise en œuvre de la politique européenne relative à l'air en développant des plans d'action et calendriers concrets, réfléchissant les points 1, 2 et 3.**

¹ Rapport AEE n°4/2012

² [COM\(2011\)571](#)

³ [COM\(2012\)710](#)

⁴ L'immission caractérise la concentration des polluants dans l'air ambiant.

Position du CCRE sur la révision des politiques européennes de l'air.

Le CCRE salue la Stratégie thématique relative à la pollution de l'air⁵ comme un instrument important afin de permettre une approche intégrée de lutte contre la pollution de l'air. Malheureusement, la Stratégie actuelle n'a pas donné les résultats escomptés. Nous estimons que cela est dû à l'absence de plans d'action concrets et concertés pour les différentes politiques et un manque d'ambition pour lutter contre la pollution à la source. Le présent document vise à identifier les principaux obstacles et propositions afin d'améliorer l'actuelle Stratégie thématique et les politiques connexes, pour les rendre plus concrètes et efficaces, du point de vue des collectivités européennes locales.

2. Une meilleure coordination: les gouvernements locaux et régionaux en tant que partenaires égaux lors de la prise de décision

- Se conformer aux normes de qualité de l'air est une **responsabilité partagée** entre les gouvernements nationaux, régionaux et locaux européens. Il est important de s'assurer que des actions soient entreprises par les niveaux compétents dans une démarche coordonnée. Le manque de coordination entre les différents niveaux administratifs est l'un des principaux problèmes de mise en œuvre rencontrés aujourd'hui.
- L'un des principaux obstacles est l'actuel **déséquilibre entre les responsabilités et les compétences réelles des collectivités locales à influencer la qualité de l'air** dû à une forte concentration de fonds et à des moyens, outils et liberté politique limités.
- Afin de devenir plus efficace, des actions locales doivent être complétées et soutenues par de **strictes mesures (de prévention) au niveau de l'Union européenne et au niveau national**. A cet égard, le CCRE plaide pour un cadre européen clair créant les préconditions pour des actions nationales, régionales et locales.
- La Stratégie thématique et les politiques connexes devraient donc se concentrer sur **d'ambitieuses mesures de source, ambitieuses certes, mais des objectifs réalistes et un plan d'action clair**. Cette action devrait inclure des délais de mise en œuvre, se conformer à d'autres politiques européennes concernées et bien sûr, respecter le principe de subsidiarité.
- En cas de non-respect de la législation européenne sur l'air, le CCRE salue le concept **d'Accords de partenariat d'exécution** comme outil permettant une approche coordonnée vers une meilleure mise en œuvre, à la condition que les collectivités locales soient considérées comme un partenaire égal et officiel.
- Finalement, le CCRE voudrait souligner que le rôle des gouvernements locaux et régionaux ne devrait pas être limité à la phase de mise en œuvre. Compte tenu de leur rôle important dans la réalisation des objectifs relatifs à la qualité de l'air ambiant, il est primordial de s'assurer qu'ils soient **impliqués comme des partenaires égaux à travers le processus d'élaboration des politiques**, de la phase de développement à la phase d'évaluation, au niveau européen ainsi qu'au niveau national. Ainsi, toutes les parties concernées peuvent se renforcer mutuellement et les obstacles peuvent être identifiés plus rapidement.

3. Objectifs: la révision devrait être anticipée par d'ambitieuses mesures fondées sur la source

- La santé de l'homme est une priorité pour les collectivités locales. Les membres du CCRE voient la nécessité de mesures ambitieuses au niveau européen, national, régional et local afin de lutter contre la pollution de l'air. Toutefois, les objectifs relatifs à la qualité de l'air ambiant ne peuvent être atteints sans la réduction nécessaire des niveaux d'émissions. Dû à cette relation naturelle, **une prise de décision politique réaliste dépend du lien fort qui existe entre les politiques visant les émissions et celles visant les immissions**⁶. Ceci n'est pas le cas à l'heure actuelle.

⁵ COM 2005/446 final

⁶ Immissions: concentration environnementale d'un polluant résultant d'une combinaison d'émissions et de dispersants.

Les ambitions pour la directive sur la qualité de l'air ambiant⁷ sont plus grandes que celles concernant les politiques relatives aux émissions, créant de sérieux problèmes de conformité au niveau local et régional.

- En conséquence, le CCRE **s'oppose à toutes autres valeurs limites ambitieuses, à moins que la politique relative à l'émission ne devienne tout aussi ambitieuse** et que les mesures prises à la source de la pollution se soient montrées efficaces.
- De plus, le CCRE voudrait souligner que le délai entre la mise en œuvre des mesures et leurs impacts/résultats réels devraient être l'un des facteurs décisifs afin de fixer les cibles et les années cibles. Pour l'instant, les gouvernements locaux et régionaux doivent atteindre les normes de qualité de l'air avant que les normes EURO ne soient mises en application par exemple. Ceci devrait être évité.
- Cette synchronisation des délais et des ambitions devrait être formulée dans la Stratégie thématique et les politiques concernées par des plans d'action concrets et des mesures.
- Le CCRE considère la Directive sur les plafonds nationaux d'émission⁸ comme un instrument juridique important afin de diminuer la concentration de fond sur l'ensemble de l'Europe.

Propositions de mesures du CCRE:

- ⇒ La réussite à long terme de la politique révisée relative à l'air dépend grandement de la prévention d'émissions, et non pas de solutions intervenant après que la pollution ne se produise.
- ⇒ En conséquence, le CCRE exige des limites d'émissions plus strictes et plus ambitieuses pour les sources de pollution de l'air mobiles ou non. Les mesures de réduction ont prouvé leur efficacité par le passé (par ex. en ce qui concerne l'énergie, le secteur routier et industriel) et devraient continuer d'être appliquées.
- ⇒ La priorité devrait être donnée au transport routier, en particulier aux véhicules lourds tels que les camions, les autobus et les fourgonnettes, car cette catégorie est l'une des principales sources de pollution de l'air.
- ⇒ A cet égard, nous soulignons le besoin de s'en tenir à l'introduction de la norme EURO 6/VI, d'adapter et d'introduire sans tarder le nouveau cycle européen de conduite et les normes approuvées pour les différents types de véhicules afin de s'assurer que les normes reflètent des valeurs d'émissions réelles, en particulier le cycle urbain.
- ⇒ En plus du transport routier, il est grand temps d'agir dans les secteurs de l'industrie, de l'agriculture et du transport maritime.

Veillez trouver des propositions plus détaillées sur la politique de prévention de la pollution à la source en annexe.

⁷ Directive 2008/50/CE

⁸ Directive 2001/81/CE

4. Une approche intégrée

- La proposition de la Commission européenne relative au programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 reconnaît le besoin d'intégrer entièrement les questions sur l'environnement aux autres politiques. Le CCRE soutient pleinement ce point de vue.
- La politique sur la qualité de l'air donne en général lieu à des synergies avec, entre autres, les politiques relatives au climat, à l'industrie, au transport, à l'habitation, à l'énergie et à la nuisance sonore. Le CCRE estime qu'une intégration efficace pourrait être atteinte en **alignant autant que possible les délais et les plans d'action des stratégies**. Le programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 pourrait constituer une base solide.
- De plus, la cohérence et la synergie sont également importantes afin d'assurer que les mesures **ne se nuisent pas mutuellement**. Par exemple, des véhicules fonctionnant au diesel avec de plus faibles émissions de dioxyde de carbone sont également la principale source d'émissions de PM et de NOx/NO2. Ces effets devraient être pris en compte.
- À cet égard, le CCRE espère que la révision de la politique communautaire sur la qualité de l'air ne sera pas une initiative entreprise seule par la direction générale de l'environnement de la Commission européenne. Le CCRE souhaite que les directions générales Entreprises et Mobilité et Transport prendront part activement à la réalisation des objectifs de la nouvelle Stratégie thématique sur la qualité de l'air.

5. Stimuler l'échange de connaissance et d'innovation

Comme dit précédemment, le CCRE reconnaît le rôle important que détiennent les collectivités à garantir de bonnes normes de qualité de l'air. Beaucoup d'actions ont déjà été entreprises et des exemples d'actions innovatrices sont nombreux. Toutefois, beaucoup reste encore à faire. En conséquence, nous demandons à la Commission européenne de :

- Soutenir l'innovation et accroître l'échange de connaissances, par exemple à travers des programmes de développement de compétences. Permettre une utilisation plus efficace des sources de **financement communautaires** existantes.
- Soutenir des nouveaux systèmes de financement au niveau européen et national afin de favoriser une mobilité respectueuse de l'environnement, par exemple en investissant dans des transports publics moins polluant. À cet égard, le CCRE salue l'option proposée de la mise en place du **Programme d'air pur urbain**.

Voir ci-après :

ANNEXE : Point de vue détaillé sur les points abordés dans la prise de position du CCRE (en anglais uniquement)

Annex: Detailed views on issues raised in the CEMR position paper

I. Measures at source

CEMR would like to see the following measures and actions taken up in the new EU air policy:

- stick closely to the timetable for the introduction of Euro 6/VI standards;
- ensure to close the current gap between official test cycle emissions and actual vehicle emissions during day-to-day use (emissions under real-world driving are higher than expected);
- encourage initiatives which can reduce the primary PM₁₀ emissions from road transport sources. Brake and tyres wear for example contribute to the high concentrations of particulate matter. To encourage the industry to support this research, an intention could be stated to set standards for brake systems in the vehicle type approval regime and to include tyre wear in the EU labeling scheme for tyres;
- promote clean fuels for all sorts of traffic could lead to a large improvement of the emissions;
- develop an integrated approach to the nitrogen cycle, as already formulated under the current Thematic Strategy;
- ensure regular revision of the BREFs by the industry and agricultural holdings;
- regarding agriculture: set tighter emission ceilings for ammonia for 2020 and 2030;
- regarding the combustion sector the largest emissions come from installations above 50MW and are therefore the most important to focus on. CEMR requests the frequent actualization of BREF documents;
- for emissions from combustion installations above the Eco-design threshold but below 50 MW, CEMR would like to see product standards, applicable for new installations only;
- CEMR would like to stress that existing local regulations for the combustion installations which are stricter than the future EU approach should remain valid;
- regarding the shipping industry: ensure the application of the IMO guidelines;
- draw up a list of (at least) elemental or black carbon emissions and set up a monitoring process to identify new atmospheric pollutants.
- Finally, CEMR would like to stress that the emissions policy should be based on standards rather than technology, in order to prevent holding back technological innovations.

II. Ambient Air quality directive

Simplification

The current directive contains 27 limit and target values and many different standards (i.e. limit values, target values, long term objectives and critical levels) which pose considerable administrative burdens on local and regional authorities and make it rather complicated to inform the public and even policy makers. In that respect CEMR proposes:

- to investigate the option of reducing the number target and limit values by focusing on the most polluting substances and on those indicators that best reflect the health aspects;
- to consider whether the concept of target values does in fact have any added value in relation to the already provided limit values. Target values entail the risk that efficient measures are not being taken, because there are no consequences when they are exceeded.

Elemental carbon / black carbon

CEMR would like to highlight that it is important to find the measures which represents best actual threats to human health, without changing the system with every revision of the air quality directives. In that respect CEMR would like to stress that:

- PM_{2.5} and PM₁₀ mass based limit values are not source specific enough to protect human health. Some studies indicate that elemental carbon (EC/black carbon) seem to be better indicators for the components of air pollution linked to motor-vehicle traffic that impact human health;
- The European Commission could further support research into the health effects of particles and its composites in order to determine the best indicator and get an impression of possible limit value;
- Given the administrative costs of a possible transfer, a cost-benefit analysis should be made.

Particulate air pollution

- Limit values for PM₁₀ are difficult to comply with in some places. This is mainly due to local circumstances, local sources, certain specific meteorological conditions and periods of large scale pollution. CEMR would like the European Commission to take into account that:
- there is a strong correlation between the annual average value and the number of days when daily average exceeds the limit value. The daily value is stricter than annual average value. We would like to ask the European Commission to examine whether annual average value could be used for check on basis of multi- year average conditions;
- it is unsure whether local and regional authorities will be able to meet the PM_{2.5} limit value and the reduction percentage, as there is not enough information available and the impact of measures cannot yet be quantified. Take this lack of data into account when evaluating the PM_{2.5} standards and take this into consideration in allowing more time to meet the standards in certain cases.

NO_x/NO₂

- Since there are concerns over the actual health impacts of NO₂, CEMR asks the Commission to reconsider its indicator function and the revision of the limit value.
- CEMR would also like the European Commission to reconsider whether the average hourly concentration NO₂ is really necessary, as the annual limit value seems to be stricter and it is impossible to take measures at local level to reduce average hourly concentrations of NO₂.
- In view of specific issues with reducing NO₂/NO_x levels, extensions (additional derogations) should be extended if the Member State has shown that all reasonable measures have been taken.
- The NO₂ limit value has always been regarded as an indicator for combustion emissions. In recent times there are more catalytic processes which remove NO₂ or NO_x from the emissions but other damaging components may remain. It is important to take this into account.

Ozone

- Reducing high ozone concentrations (mainly in southern European cities) is primarily a challenge of national and European policy, since local authorities have very little ability to affect these concentrations. However, CEMR believes that an emissions policy on volatile organic compounds would be the most effective measure.
- Member states have limited influence on peak ozone concentrations. Although peak days are decreasing, background concentrations of ozone are rising. We ask the EC to take this into account while evaluating the target values.
- In addition we would propose to focus the efforts on reducing emissions of ozone precursor gases

(by revising the National Emission Ceilings directive and tighter sectoral legislation for key sources.

Monitoring

- CEMR would like to stress that specific rules are needed regarding the location of measuring stations, in order to avoid incomparable findings due to different locations and different number of stations.
- There is no need for uniform European calculation models, as national models do provide useful additional information for national, regional and local policy development.
- However, the different assessment policies may not lead to different conclusions regarding the need to take action
- CEMR is of the opinion that the spatial resolution, accuracy and precision of satellite data is still too low to be used in air quality monitoring at local level.
- Large number of people spends most of their time indoors. CEMR would like to point out that the relationship between outdoor air pollution and indoor air quality is not yet clearly explored.

Flexibility

- European legislation should take weather conditions into account by making provisions for years with extreme meteorological conditions, for example by introducing a multi-annual average.
- Take into account the connection between economic trends and air pollution (economic crisis: less economic activity will lower emissions, but also less sources for innovation).

Coordination between Member States

- CEMR would call upon the European Commission to also pay attention to the issue of better coordination between Member States to avoid current issues like different information and warning thresholds, the lack of real time information exchange during episodes pollution and uncoordinated action.

Contact

La position du CCRE a été coordonnée et rédigée par la coordinatrice du focus-groupe du CCRE sur l'air, Mme Kim van Berlo (Kim.vanBerlo@vng.nl)

Le CCRE

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la plus grande organisation d'autorités locales et régionales en Europe. Ses membres sont plus de 50 associations nationales de municipalités et régions de 41 pays européens. Ensemble, ces associations représentent près de 150 000 collectivités territoriales.

Les missions du CCRE sont doubles : influencer la législation européenne au nom des autorités locales et régionales et fournir une plateforme d'échanges entre ses associations membres et leurs représentants élus et experts.

En outre, le CCRE est la section européenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'organisation mondiale de collectivités territoriales.

www.ccre.org